

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 30. marta 2022. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 11. stav 3. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18).

O b r a z l o ž e n j e

Igor Ostojić iz Bijeljine je dao Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti člana 11. stav 3. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18). Davalac inicijative osporava navedenu zakonsku odredbu u odnosu na član 5. al. 4, čl. 10, čl. 45. stav 1. i čl. 108. Ustava Republike Srpske. U inicijativi se navodi da je zakonodavac osporenim članom 11. stav 3. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata propisao različita mjerila za graditelje nelegalnih objekata i to samo na osnovu činjenice da li je zahtjev za legalizaciju podnesen u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu zakona ili nakon isteka tog roka, te uredio da nelegalni graditelji koji su zahtjev za legalizaciju podnijeli po proteku navedenog roka plaćaju dodatnih 20% u odnosu na nelegalne graditelje koji su zahtjev podnijeli u roku. Po mišljenju davaoca inicijative, na navedeni način se suprotno članu 10. Ustava dovode u različit položaj subjekti koji se nalaze u istovrsnim okolnostima prilikom realizacije prava utvrđenih zakonom. Takođe se navodi da je osporeno propisivanje suprotno načelu vladavine prava iz člana 5. alineja 4. Ustava, koja podrazumijeva da zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve adresate, što se u konkretnom slučaju odnosi na sve nelegalne graditelje, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za legalizaciju. S obzirom na navedeno, davalac inicijative smatra da je zakonodavac propisivanjem kao u osporenom članu 11. stav 3. Zakona povrijedio ustavne garancije iz člana 45. i 108. Ustava Republike Srpske.

Narodna skupština Republike Srpske, kao donosilac osporenog zakona, nije Sudu dostavila odgovor na inicijativu.

Osporenim članom 11. stav 3. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) je propisano: „Ako investitor, odnosno vlasnik bespravnog objekta zahtjev za legalizaciju ne podnese u roku od šest mjeseci računajući od dana stupanja na snagu ovog zakona, osim naknada iz stava 1. ovog člana dodatno plaća i naknadu za legalizaciju koja iznosi 20% od obračunatog iznosa naknada iz stava 1. ovog člana.“

Odredbama Ustava Republike Srpske na koje se ukazuje u inicijativi, kao i odredbama Ustava koje su po ocjeni Suda relevantne u predmetnoj stvari je utvrđeno: da se ustavno uređenje Republike temelji na vladavini prava (član 5. alineja 4); da su građani Republike ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10); da je svako dužan da se pridržava Ustava i zakona (član 45. stav 1); da se zakonom uređuju zaštita, korišćenje, unapređivanje i upravljanje dobrima od opšteg interesa, kao i plaćanje naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa i gradskog građevinskog zemljišta (član 59); da Republika jamči minimum socijalne sigurnosti građana i obezbjeđuje funkcionisanje javnih službi u skladu sa zakonom (član 61. stav 1); da Republika uređuje i obezbjeđuje, između ostalog,

svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine (tačka 6. Amandmana XXXII na Ustav, kojim je zamijenjen član 68. Ustava); da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Takođe, Sud je imao u vidu da se Zakonom o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) uređuju uslovi i način legalizacije bespravno izgrađenih objekata ili dijelova objekta, započetih ili izgrađenih do stupanja na snagu ovog zakona (član 1), te da je odredbama ovog zakona propisano: da legalizacija u smislu ovog zakona predstavlja naknadno izdavanje lokacijskih uslova i građevinske dozvole za bespravno izgrađene objekte, odnosno dijelove objekata, a bespravnim objektom u smislu ovog zakona smatraju se objekti ili dijelovi objekata izgrađeni ili započeti bez građevinske dozvole, kao i objekti ili dijelovi objekata izgrađeni na osnovu građevinske dozvole na kojima je prilikom građenja odstupljeno od građevinske dozvole i glavnog projekta ili su rekonstruisani bez građevinske dozvole (član 2); da se postupak legalizacije, na koji se odnose odredbe ovog zakona, pokreće po zahtjevu investitora ili vlasnika objekta (član 3. stav 1); da se na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom shodno primjenjuju odredbe Zakona o uređenju prostora i građenja, osim odredaba koje se odnose na glavu V/legalizacija (član 4); da se naknadni lokacijski uslovi i rješenje o naknadnom izdavanju građevinske dozvole za bespravne objekte izdaju na osnovu dokaza propisanih Zakonom o uređenju prostora i građenju (član 6. stav 1), a izuzetno od stava 1. ovog člana, za bespravne individualne stambene i individualne stambeno-poslovne objekte čija je bruto građevinska površina manja od 400 m², osim za složene objekte u smislu Zakona o uređenju prostora i građenju, kada organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole utvrdi da je objekat koji je predmet legalizacije završen i da ispunjava propisane uslove za građenje i korišćenje, naknadna građevinska i upotrebna dozvola izdaje se istim rješenjem (član 6. stav 2); da je investitor, odnosno vlasnik objekta koji je predmet legalizacije dužan platiti naknadu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta i rentu, obračunate u postupku izdavanja rješenja o naknadnom izdavanju građevinske dozvole bespravno izgrađenog objekta, uz mogućnost plaćanja na način propisan članom 75. stav 2. Zakona o uređenju prostora i građenju (član 11. stav 1); da investitor, odnosno vlasnik objekta plaća naknadu za uređenje građevinskog zemljišta i rentu obračunatu za korisnu površinu objekta ili dijela objekta koji je predmet legalizacije (član 11. stav 2); ako investitor, odnosno vlasnik bespravnog objekta, zahtjev za legalizaciju ne podnese u roku od šest mjeseci računajući od dana stupanja na snagu ovog zakona, osim naknada iz stava 1. ovog člana dodatno plaća i naknadu za legalizaciju koja iznosi 20% od obračunatog iznosa naknada iz stava 1. ovog člana (član 11. stav 3); da se objekti ili dijelovi objekata koji su početi suprotno važećim propisima nakon stupanja na snagu ovog zakona ne mogu legalizovati (član 17. stav 1); da će se postupci legalizacije objekata započeti do dana stupanja na snagu ovog zakona, po zahtjevima koji su podneseni do 31. decembra 2016. godine, okončati po odredbama Zakona o uređenju prostora i građenju, osim ukoliko su odredbe ovog zakona povoljnije za investitora (član 18).

Pored navedenih odredaba Zakona o legalizaciji, Sud je uzeo u obzir i odredbe Zakona o uređenju prostora i građenja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 40/13, 106/15, 3/16 i 84/19), kojim se, između ostalog, uređuju sistem prostornog planiranja i uređenja prostora, lokacijski uslovi, te uređenje građevinskog zemljišta i izdavanje dozvola za građenje, vrste i sadržaj tehničke

dokumentacije, građenje objekata, kao i vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona. Odredbama navedenog zakona je propisano da je investitor izgradnje objekta na gradskom građevinskom zemljištu dužan da prije dobijanja građevinske dozvole plati rentu i naknadu za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta (član 73. stav 1); da se iznos naknade za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i iznos rente utvrđuju po jedinici korisne površine objekta (KM/m²) sadržane u projektu na osnovu kojeg se izdaje građevinska dozvola (član 74. stav 2); da se investitoru izgradnje objekta na gradskom građevinskom zemljištu ne može izdati građevinska dozvola dok ne dostavi dokaz da je plaćena utvrđena naknada za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i renta (član 75. stav 1), te da jedinica lokalne samouprave odlukom iz člana 69. stav 1. ovog zakona može propisati da se naknada za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i renta mogu platiti u mjesečnim ratama, na period najviše do deset godina, obveznicama Republike Srpske izdatim za materijalnu i nematerijalnu štetu ili propisati dodatni popust za gotovinsko plaćanje odjednom (član 75. stav 2). Takođe, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 84/19) u članu 21. brisane odredbe iz glave V ovog zakona koje se odnose na legalizaciju bespravno izgrađenih objekata.

Polazeći od navedenih ustavnih odredaba, Sud je utvrdio da je zakonodavac saglasno svojim ustavnim ovlašćenjima, Zakonom o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata uredio uslove i način legalizacije bespravno izgrađenih objekata ili dijelova objekta, započetih ili izgrađenih do stupanja na snagu ovog zakona, i u okviru toga propisao, između ostalog, i naknade koje su investitori, odnosno vlasnici objekata koji su predmet legalizacije dužni da plate u postupku prelaska prava na bespravno izgrađenim objektima u režim pravom priznatih odnosa, koji se zasniva na naknadnom izvršavanju svih obaveza u pogledu izgradnje objekta koje terete svakog investitora legalne gradnje.

Po ocjeni Suda propisivanje kao u osporenoj odredbi člana 11. stav 3. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata je stvar cjelishodne procjene zakonodavca i predstavlja odraz zakonodavne politike u uređivanju oblasti legalizacije, a cjelishodnost i opravdanost određenih zakonskih rješenja Ustavni sud saglasno članu 115. Ustava Republike Srpske nije nadležan da ocjenjuje. Pri tome, Sud je ocijenio da propisivanje kao u osporenom članu 11. stav 3. Zakona predstavlja jednu od mjera zakonodavne politike, kojom bi se bespravni graditelji stimulisali na podnošenje zahtjeva za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, s ciljem da se trajno riješi status objekata na koje se odnose norme ovog zakona i stvore uslovi da se i za ove objekte plaćaju komunalne usluge, porez na imovinu, naknada za zajedničku komunalnu potrošnju i sl., i spriječi dalje nanošenje štete javnim prihodima. S obzirom na navedeno, Sud je ocijenio da nisu osnovani navodi inicijative o povredi ustavnog načela vladavine prava iz člana 5. alineja 4. Ustava Republike Srpske, kao ni navodi o povredi ustavnog načela jednakosti i ravnopravnosti građana iz člana 10. Ustava, jer se osporena odredba jednako odnosi na sve bespravne graditelje koji nisu zahtjev za legalizaciju podnijeli u roku od šest mjeseci računajući od dana stupanja na snagu ovog zakona. U vezi sa navedenim, Sud ukazuje na to da Ustavom zajamčena jednakost građana nije apsolutna kategorija, već garantuje jednak tretman lica koja se nalaze u istim pravnim situacijama prilikom realizacije određenih prava, zbog čega se, u konkretnom slučaju, adresati osporene norme ne mogu dovoditi u vezu sa onim investitorima, odnosno vlasnicima bespravni objekata,

koji su shodno odredbama navedenog zakona zahtjev za legalizaciju podnijeli u roku od šest mjeseci, računajući od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ista ocjena Suda postoji i u pogledu navoda davaoca inicijative o povredi člana 45. stav 1. i člana 108. Ustava Republike Srpske.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Milenko Arapović, Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-16/21

30. marta 2022. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.